

Infrastrukturdepartementet

**Diarienummer**

Utr 2020/65

**Datum**

2021-01-25

## Yttrande över Trafikverkets inriktningsunderlag inför transportinfrastrukturplanering för perioden 2022-2033 och 2022-2037 (dnr 2020/73376)

### Sammanfattning

Klimatmålet kan nås kostnadseffektivt och hållbart med effektiva styrmedel som till mycket stor del ligger utanför Trafikverkets rådighet, och det med rimliga konsekvenser på andra samhällsmål. Trafikanalys håller med Trafikverket om att tre viktiga styrmedel för detta är elektrifiering, reduktionsplikt och högre skatt på fossilt bränsle. Att nå klimatmålet utan reduktionsplikt skulle medföra antingen höga budgetkostnader eller påverka näringslivets transporter och landsbygdsbilister alltför negativt de närmaste tio åren.

Transportarbetet både för person- och godstrafik prognostiseras att öka till 2040 trots kraftiga styrmedel och det är främst befolkningsutveckling och ekonomisk utveckling som driver på ökningstakten. Det är därför viktigt att samtidigt arbeta för ett mer transporteffektivt samhälle. Trafikverket diskuterar och förordar flera sådana åtgärder men Trafikanalys hade gärna sett mer i dessa frågor, t.ex. kring samordnad planering mellan planeringsnivåerna.

Trafikanalys instämmer i att drift, underhåll och reinvestering bör prioriteras även om vi i dag inte kan se att Trafikverket har redovisat att nyttan står i proportion till kostnaden i alla delar. Det är sannolikt väl investerade resurser om det genomförs där behoven är som störst.

Trafikanalys menar också att det finns goda skäl att i kommande plan sätta av mer resurser till trimnings- och miljöåtgärder eftersom mycket tyder på att dessa åtgärder sammantaget är samhällsekonomiskt lönsamma och har god måluppfyllelse.

Trafikanalys förordar inriktningen plus 20 procent i en tolvårsplan utan nya stambanor. Då kan mer lönsamt underhåll och vissa lönsamma järnvägs- och väginvesteringar i stället genomföras. Inriktningen möjliggör också att resurser till trimnings- och miljöåtgärder ökar och att resurser till nya investeringar frigörs. Ett bekymmer med en planperiod om sexton år är att det tar bort viktigt handlingsutrymme i framtiden.

Trafikanalys konstaterar i yttrandet även att Trafikverket har flera viktiga kompetensförsörjningsfrågor att hantera framöver, exempelvis kring digitalisering,

automatisering och upphandling, och belyser några av de konsekvenser som bristfällig kompetensförsörjning kan medföra.

### **Vi kan nå klimatmålet men det kräver insatser av olika parter**

Förutom att inriktningsunderlaget ska vara trafikslagsövergripande, ska fyrstegsprincipen samt de transportpolitiska principerna vara vägledande enligt regeringens direktiv. Förslaget till fördelning av den ekonomiska planeringsramen för respektive period ska härtill baseras på ett scenario som innehåller redan beslutade och aviserade styrmedel samt antaganden om ytterligare styrmedel som *hållbart* och *kostnadseffektivt* leder till *klimatmålet*.<sup>1</sup>

Trafikverket anger att det krävs en avvägd mix av styrmedel för att kunna nå klimatmålet på ett kostnadseffektivt och hållbart sätt, där ett antal av de viktigaste styrmedlen ligger utanför Trafikverkets rådighet. Trafikanalys instämmer i detta och ser möjligheter att komma längre inom fler transportpolitiska målområden med en infrastrukturplanering där *fler effektiva styrmedel används och samverkar med åtgärder i infrastrukturen*. Med bättre resursanvändning kan fler målområden förbättras och närma sig transportpolitisk målpåfyllelse till samma kostnad. För att också upprätthålla långsiktig hållbarhet vill Trafikanalys, som Trafikverket likaså gör, poängtera vikten av att reduktionsplikten endast ska ses som ett övergående styrmedel under den begränsade tid det tar innan en större andel av vägfordonsflottan är elektrifierad. Som Trafikverket anger tar det tid att uppnå full elektrifiering och fossilfrihet i vägfordonsflottan. Reduktionsplikten är sannolikt då ett effektivt styrmedel som gör att klimatmålet kan nås enligt nu uppsatt tidsplan. Utan reduktionsplikten är det som Trafikverket anger högst sannolikt att det krävs en kraftig ökning av bränslepriset fram till 2030 för att minska trafiken och därmed klimatutsläppen. Andra åtgärder för att nå klimatmålet har höga (budget)kostnader. Ett kraftigt ökat bränslepris skulle slå hårt på tillgänglighetsmålet och är ur ett transportpolitiskt perspektiv inte önskvärt. Det skulle drabba både näringslivets transporter och landsbygdsbilar hårt.

I tidigare arbeten vid Trafikanalys har vi också kunnat konstatera att reduktionsplikt är ett styrmedel som påverkar vägtrafikens utsläpp av koldioxid påtagligt.<sup>2</sup>

År 2030 ligger endast 9 år bort och ett agerande med rimliga konsekvenser även på tillgänglighetsmålet behövs på kort sikt. På längre sikt är det sannolikt att elektrifiering av både lätta och tunga vägfordon behövs baserat på batteri och/eller vätgasteknologi. Att Trafikverket har ett uppdrag att utreda samhällsekonomiskt effektiv elektrifiering av vägnätet (för tung trafik)<sup>3</sup> utgör därför en viktig åtgärd för att erhålla hållbara fossilfria transporter efter 2030 tillsammans med den s.k. Utfasningsutredningen.<sup>4</sup> Samtidigt behöver samhället kontinuerligt ställa om till ett mer transporteffektivt samhälle baserat på samhällsekonomiskt lönsamma åtgärder, vilket vi återkommer till nedan.

<sup>1</sup> Regeringsbeslut I2020/01827/TP, *Uppdrag att ta fram inriktningsunderlag inför transportinfrastrukturplaneringen för en ny planperiod*. 2020-06-25.

<sup>2</sup> *Transportsektorns samhällsekonomiska kostnader*, Trafikanalys Rapport 2020:4. Vägtrafikens klimatutsläpp per fordon är väsentligt lägre 2019 än för år 2018 som framgår i Rapport 2019:4.

<sup>3</sup> Regeringsbeslut I2020/02590, *Uppdrag att planera för en utbyggnad av elvägar*, 2020-10-14.

<sup>4</sup> *Utredningen om utfasning av fossila drivmedel och förbud mot försäljning av nya bensin- och dieseldrivna bilar* (M 2019:04), dir. 2019:106. *Tilläggsdirektiv till Utfasningsutredningen*, dir. 2020:131.

Coronapandemin har medfört stora intäktsbortfall för flyg och sjöfart vilket kan komma att försena klimat- och miljöinvesteringar inom dessa trafikslag. Likaså har flera (kommunala) flygplatser fått stora underskott och riskerar att gå under. Det är faktorer som kan påverka Trafikverkets planer och som kan kräva ytterligare insatser för att nå klimatmålen.

### **Trafikprognoserna inkluderar beslutade och effektiva nya styrmedel för att nå klimatmålet och visar på ökat resande**

De (referens)prognoser som Trafikverket har tagit fram baseras bland annat på ökad elektrifiering av personbilsflottan till 2045 (68 procent), högre bränslepriser och reduktionsplikt. Inblandningen av biodrivmedel antas öka rejält fram till 2030 och därefter minska till 2040 för att då ligga på dagens inblandningsnivå.<sup>5</sup> Den *totala mängden* fossilt bränsle minskar under hela perioden vartefter fordonsflottan förnyas och 2045 antas klimatmålet uppnått.<sup>6</sup>

Trafikanalys menar att de föreslagna styrmedlen som inkluderas i Trafikverkets prognos synes vara kostnadseffektiva, men vill påpeka att det sannolikt finns andra, om än inte lika kraftfulla, styrmedel som också kan styra i rätt riktning på ett effektivt sätt. Det kan t.ex. handla om skilda steg 1- och steg 2-åtgärder, liksom om vissa andra åtgärder för ett transporteffektivt samhälle. Utvecklingen går fort vad gäller teknik och digitalisering liksom för elektrifiering. Samtidigt finns det osäkerheter, exempelvis i vilken utsträckning det finns hållbart framställda biodrivmedel som täcker våra behov framöver och till vilken kostnad. Härtill är frågan när elektrifieringen får riktig fart och alla samverkande bitar som behövs kan vara på plats.

Trafikanalys måste understryka att de presenterade trafikprognoserna bygger på att effektiva och kraftiga styrmedel utanför Trafikverkets rådighet införs. Som framgår i Trafikverkets inriktningsunderlag har dessa styrmedel en avgörande roll för att klimatmålet ska nås. Utan dessa med infrastrukturen kompletterande styrmedel är det sannolikt att trafikutvecklingen ser annorlunda ut. Trafikanalys menar härtill att det framöver kan behövas vissa justeringar i både styrmedel och nivåer på befintliga och här föreslagna styrmedel för att nå klimatmålet.

Transportarbetet prognostiseras öka och det är en rejäl ökning vi ser framför oss. För persontransporter med bil respektive tåg förväntas resandet öka med 27 procent respektive 53 procent mellan 2017 och 2040. Godstransportarbetet på järnväg, sjö och väg förväntas öka med 43 procent, 64 procent respektive 46 procent mellan samma år. Det är främst befolkningsutveckling och ekonomisk utveckling som driver på ökningstakten.

Trafikanalys kan konstatera att prognoserna på olika sätt innehåller osäkerheter och att Trafikverket under tidigare år prognostiserat "fel" av olika anledningar. Det är därför bra

---

<sup>5</sup> Den ökande biodrivmedelsinblandningen till 2030 ligger i linje med regeringens förslag [www.regeringen.se/pressmeddelanden/2020/09/branslebytet-forstarks-med-hogre-inblandning-av-fornybart-i-drivmedel/](http://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2020/09/branslebytet-forstarks-med-hogre-inblandning-av-fornybart-i-drivmedel/)

<sup>6</sup> Reduktionsplikt och biodrivmedel ska alltså inte ses som ett hållbart styrmedel sett på längre sikt. Det är ett viktigt styrmedel under en begränsad period för att kunna nå klimatmålet kostnadseffektivt.

att Trafikverket i år tydliggör skillnader mellan referensprognos och åtgärdsprognos, tydliggör att det finns osäkerheter i prognoserna och här till förklarar att trafikprognoserna i mångt och månat lutar sig mot underliggande prognoser (och antaganden) inom andra områden.<sup>7</sup>

Här till vill Trafikanalys också lyfta att prognosmodellerna delvis bygger på skattningar med äldre data från exempelvis resvaneundersökningar. Det senare kan utgöra ett problem, eftersom de resebeteendena som ligger till grund för prognosmodellerna kan ha förändrats och därmed inte på ett fullgott sätt speglar framtida resmönster. Även andra effektsamband som används i prognosmodellerna är skattade på äldre data.<sup>8</sup> Trafikanalys ser dock i dagsläget inte något bättre alternativ än att nu gå på det som finns, men menar att Trafikverket framöver kan behöva se över modellparken och dess dataförsörjning. En fråga att ställa sig är exempelvis om det behövs bättre precision i prognosmodellerna eller om det vore önskvärt med modeller som gör det möjligt att ta fram fler scenarier på samma tid för att möjliggöra studier av alternativa utvecklingar.

### **Transportplanering och vikten av olika styrmedel för att nå klimatmålet lyfts i inriktningsunderlaget, men borde tydliggjorts mer**

Trafikanalys instämmer i Trafikverkets syn att infrastrukturplanering behöver kompletteras med en bredare åtgärdsarsenal för att nå klimatmålet kostnadseffektivt. Enligt Trafikanalys uppfattning återstår det emellertid att visa att det med fördel kan ske i en bredare, samlad transportplaneringsprocess. Transportplaneringen är redan idag en omfattande, tidskrävande och svåröverskådlig materia. Vi ser en risk att en sådan planeringsordning, som rimligen också skulle omfatta fler politikområden, skulle bli ohanterlig.

Som framgått ovan konstaterar Trafikverket att det är kostnadseffektivt att nå klimatmålen genom en kombination av på sikt omfattande elektrifiering, högre andel förnybara drivmedel till 2030 och högre bränslepriser. Här till menar Trafikverket att effektiva styrmedel även utanför transportsektorn också kan behövas. I de fall tillgängligheten minskar, exempelvis som en konsekvens av högre körkostnad med bil på landsbygden där det inte finns andra alternativ, kan det behövas åtgärder som kompenserar för den minskade tillgängligheten. Trafikanalys instämmer i detta. En åtgärd som har diskuterats är ett inkomstrelaterat bidrag som kompenserar de med låga inkomster för den högre körkostnaden.

Att samtidigt gå mot ett mer transporteffektivt samhälle är också viktigt. I första hand bör då samhällsekonomiskt lönsamma åtgärder genomföras, och det kan finnas åtgärder

<sup>7</sup> I detta inriktningsskede är ett viktigt syfte med trafikprognoserna att påvisa att och hur klimatmålet kan nås. Som framgår tidigare i remissvaret är reduktionsplikten central de närmaste tio åren tillsammans med elektrifiering av vägfordonsflottan som är en mycket viktig ingrediens ju längre fram i tiden vi kommer. Det finns andra åtgärder som också skulle kunna leda till klimatmålet i olika kombinationer, men då de antingen inte är kostnadseffektiva och resulterar i stora budgeteffekter (t.ex. kraftigt ökade investeringar i kollektivtrafik) eller genererar kraftiga kostnadsökningar för biltrafikanter utan rimliga kollektivtrafiklösningar och för näringsliv som är beroende av lastbilstransporter (t.ex. kraftigt ökad skatt på fossilt bränsle) är de inte att föredra. Det vore också ogörligt att i ett sådant här sammanhang försöka räkna på alla smärre, tänkbara åtgärder. Enligt regeringens direktiv ska Trafikverket föreslå hållbara och kostnadseffektiva styrmedel och åtgärder med rimlig hänsyn till möjligheterna att nå andra samhällsmål.

<sup>8</sup> Trafikanalys Rapport 2016:21, *Resvaneundersökningar som indata till persontransportmodeller – problem, möjligheter och framtida behov i Sverige och Norge*.

inom en mängd områden som är motiverade. Förmånsbeskattning av tjänstebilar ses nu över och även fortsättningsvis föreslås incitament ges för miljöbilar. Reseavdraget behöver förändras, det finns behov av kilometerskatt för tunga lastbilar och i flera tätorter också för personbilar, parkeringssubventioner bör tas bort och kommunernas parkeringspolicy förändras, m.m. Att också i ett första skede genomföra förändringar i befintliga kollektivtrafiksystem som ökar samhällsnyttan är också viktigt. Men det här är åtgärder som kommer ge långsamma effekter på resandet och det kommer ta tid och kosta pengar att bygga upp. För att nå klimatmålet 2030 och 2045 är det mycket som tyder på att det behövs kostnadseffektiva åtgärder som samtidigt minimerar samhällsekonomiska kostnader inom andra transportpolitiska målområden, liksom på andra administrativa nivåer.

### *Kollektivtrafikinvesteringar*

Det bör i det här sammanhanget också lyftas fram att Trafikverket i underlaget tydliggör att investeringar i nya järnvägar, för att möta efterfrågan och åstadkomma en överflyttning från vägtrafik, inte kan ses som ett klimatstyrmedel. Järnvägar är istället motiverade av andra direkta nyttor och att klimatnyttan i förhållande till dem är relativt liten. Det bidrag till minskade utsläpp som förbättrade järnvägsalternativ kan ge är alltså förhållandevis litet, med en mycket hög marginalkostnad sett i kronor per kilogram koldioxid. Trafikanalys instämmer i att det framförallt är restidsvinster och andra nyttor som (samhällsekonomiskt) motiverar nya järnvägsinvesteringar i de fall investeringskostnaden är lägre än den samlade nyttan av investeringen. Härtill kan vi konstatera att den klimatnytta som kan uppstå av en järnvägsinvestering inte på något sätt kan påverka klimatmålsuppfyllelsen till 2030. Till dess hinner vi knappast få klart någon ny järnvägsinvestering som inkluderas i kommande plan och definitivt inga strukturella anpassningar i effektiv riktning. Frågan är om en sådan ny större investering ens skulle ge något märkbart bidrag till 2045-målet? Planerings- och byggprocessen för nya järnvägsinvesteringar tar lång tid.

Vad gäller satsningar i regional kollektivtrafik bör det noteras att det oftast inte är samhällsekonomiskt effektivt att investera i kostsam infrastruktur. För bättre kostnadseffektivitet är det fördelaktigt att samtidigt med investeringar eller trafikeringsförändringar införa restriktioner på alternativa färd sätt (t.ex. ökade körkostnader eller mer kostsam parkering). Att det kan leda till försämringar inom tillgänglighetsmålet bör då påpekas. Lokal och regional kollektivtrafik har länge också haft en utveckling med ökande kostnader per resa vilket måste hanteras.<sup>9</sup>

### *Samordnad planering*

Trafikverket ger i sin rapport flera exempel på steg 1- och 2-åtgärder som delvis ligger utanför verkets rådighet. Trafikanalys ser positivt på att de lyfts fram då det visar på att Trafikverket vill utveckla arbetet med dessa frågor. Vidare pekar Trafikverket på att det är av stor vikt att samordna den nationella planeringen med den regionala och den kommunala. Trafikanalys ser också att det är en viktig fråga för att nå en mer integrerad

<sup>9</sup> Se exempelvis *Kollektivtrafikens kostnadsutveckling*, SKL 2016.  
<https://webbutik.skr.se/bilder/artiklar/pdf/7585-529-5.pdf?issuusi=ignore>  
 och *Strategier för framtida kollektivtrafik*, Urbanet. [www.urbanet.se/publikationer/strategier-foer-framtidens-kollektivtrafik](http://www.urbanet.se/publikationer/strategier-foer-framtidens-kollektivtrafik)

och samordnad planering då det framförallt kan möjliggöra större transporteffektivitet. Vi hade gärna läst mer om hur Trafikverket vill utveckla detta arbete med utgångspunkt från hur arbetet bedrivs idag. Trafikanalys anser att en mer integrerad planering har potential att bidra till att vi mer effektivt når de transportpolitiska målen, bland annat för att skapa en transportinfrastruktur som fungerar sömlöst för resenärer och godstransporter oavsett vilken aktör som ansvarar för infrastrukturen. En mer integrerad planering kan exempelvis underlättas av tydliga nationella målsättningar om att stads- och infrastrukturplaneringen i urbana områden bör rikta in sig mot minskad biltrafik och att göra andra färdval mer attraktiva, exempelvis genom att förbättra trafiksäkerheten och öka tillgängligheten för dessa. Ett exempel på en sådan nationell målsättning är etappmålet (inom ramen för strategin för levande städer) om att 25 procent av persontransportarbetet ska utgöras av gång-, cykel och kollektivtrafik till år 2025.<sup>10</sup> Många kommuner och regioner jobbar redan med sådana frågor, men genom att tydliggöra en gemensam målsättning bör arbetet mot större transporteffektivitet bättre kunna nås.

#### *Effektivare godstransporter*

Åtgärder för effektivare godstransporter behövs också; t.ex. längre och tyngre lastbilar liksom längre och tyngre tåg. Trafikanalys ser därför positivt på att Trafikverket i flera inriktningar föreslår mer investeringsmedel som möjliggör tyngre lastbilar (BK4) än vad som nu finns i gällande plan, liksom att investeringsmedel även för längre fordonskombinationer på väg föreslås. Likaså vore det bra att det möjliggörs trafik med längre och tyngre godståg i utvalda stråk.

Det hade också varit önskvärt att läsa mer om hur Trafikverket vill och planerar att arbeta tillsammans med andra aktörer med att effektivisera transporterna genom logistik via initiativ drivna av näringslivet (t.ex. genom Fossilfritt Sverige).<sup>11</sup>

Det internationella perspektivet hade kunnat beskrivas mer och behöver integreras bättre i kommande nationell plan, speciellt vad gäller godstransporter. Eftersom merparten av vår import och export går med sjöfart är hamnfrågan och dess koppling till övrig infrastruktur extra viktig. En strategisk plan för hamnars verksamhet nu och framöver behövs också, och i planering bör hamnar involveras i samråd. Det har länge också funnits och finns fortfarande ett behov av ett närmare utpekande av s.k. "strategiska hamnar" som bör prioriteras.<sup>12</sup> På längre sikt kan då transporteffektiviteten öka och Sveriges samlade resurser sparas. I inriktningsrapporten nämns att bättre samordning mellan de olika aktörerna skulle kunna ske om Trafikverket gavs ett samordningsansvar för den planering som inkluderar också terminaler och noder. Trafikanalys menar att det skulle vara bra med ett förtydligande i denna fråga, men tänker att det nog redan kan sägas ingå i Trafikverkets uppdrag. Hamnstrategifrågan har varit uppe till diskussion flera gånger, men har av olika skäl inte kunnat landa. Trafikanalys anser därför att det hade varit lämpligt att Trafikverket som planeringsansvarig tillsammans med

<sup>10</sup> [www.sverigesmiljomal.se/etappmalen/andelen-gang--cykel--och-kollektivtrafik/www.trafa.se/globalassets/konferens/poster/poster19/poster\\_gck.pdf](http://www.sverigesmiljomal.se/etappmalen/andelen-gang--cykel--och-kollektivtrafik/www.trafa.se/globalassets/konferens/poster/poster19/poster_gck.pdf). Detta är dock ett mål för att åstadkomma en bättre luftkvalitet och inte målsättning för att öka tillgängligheten.

<sup>11</sup> <https://fossilfrittverige.se/>

<sup>12</sup> *Hamnar i fokus*, Trafikanalys PM 2019:7.

Sjöfartsverket och andra relevanta parter inför inriktningsplaneringen åtminstone hade initierat ett arbete i frågan med intentionen att presentera ett förslag till inriktning.

### **Drift, underhåll och reinvestering är viktigt att prioritera**

Trafikverket anger att det är samhällsekonomiskt motiverat att vårda det som finns och att underhåll och reinvestering både på väg och järnväg har hög prioritet. Drift och underhåll samt reinvestering beräknas vara mer lönsamt och ge bättre måluppfyllelse än att bygga ny infrastruktur.

Trafikverket har beräknat resursbehov för vidmakthållande under planperioderna samt för eftersatt underhåll. Det finns tydligt uppställt i tabellerna 12 till 18 i inriktningsrapporten. Vi antar att Trafikverket utgått från tidigare ekonomiska utfall för vidmakthållande i kombination med anläggningarnas åldersfördelning, beräknade trafikmängder samt tillkommande anläggningar och kostnadsökningar när framtida behov har beräknats. Eftersatt underhåll anses motsvara tidigare planerade men uteblivna reinvesteringar. Detta bör vara tillräckligt för ett inriktningsunderlag. Det är emellertid svårt att följa sambandet mellan de mer tekniskt specifika beskrivningar av kontaktledningsbyte, vägars beläggningsunderhåll eller effekten av åtgärdat eftersatt underhåll på järnvägar och utfallen i de resursbehov som Trafikverket anger. Vi förstår dock att det är ogörligt att genomgående göra den typen av detaljerade beskrivningar i ett inriktningsunderlag. Vid detaljplanering av underhållsinsatser eller reinvesteringar utgår Trafikverket naturligtvis från de olika anläggningarnas aktuella tillstånd samt deras predikterade trafikbelastningar.

Trafikanalys instämmer i att drift, underhåll och reinvestering bör prioriteras även om vi i dag inte kan se att Trafikverket har redovisat att nyttan står i proportion till kostnaden i alla delar. Det är sannolikt väl investerade resurser om det genomförs där behoven är som störst. För att tillse att resurserna som avsätts till området under åren 2022 till 2033 (och alternativt även till 2037) används till underhåll och reinvestering på ett så effektivt sätt som möjligt behöver Trafikverket förbättra metoderna och arbetssättet för att beräkna nyttan.

Sett i ett livscykelperspektiv kan det finnas klimat fördelar i att vårda det som finns och endast investera i ny infrastruktur som det finns behov av på lång sikt. Ny infrastruktur genererar klimatutsläpp och som Alfredsson m.fl.<sup>13</sup> påpekar är det viktigt att vi håller oss inom den givna "klimatbudget" vi har för investeringar. Hur framtidens mix av infrastruktur rimligen bör fördelas mellan vägar och järnvägar är inte på något sätt given ur ett klimatperspektiv om framtidens vägtransporter är elektrifierade. Om det är väg- eller järnvägsinvesteringar som blir färdigställda om 15 till 20 år som resulterar i lägst klimatutsläpp i ett livscykelperspektiv vet vi inte i dag. Med väl underhållna vägar och järnvägar kanske det inte behövs så mycket ny infrastruktur om befintliga välhållna vägar kan elektrifieras där så behövs, vilket minskar klimatutsläppen. Drift, underhåll och

---

<sup>13</sup> Alfredsson Eva, Malmaeus Mikael (2020), Hur mycket grön omställning har vi (inte) råd med? Arena idé. <https://arenaide.se/rapporter/hallbara-investeringar/>

reinvestering i både järnvägs- och vägnätet är därför mycket viktigt för att idag bibehålla framförallt framkomlighet och säkerhet och på sikt säkra även klimatet.

Enligt Trafikverket har kostnadsindex för investeringar och underhåll ökat betydligt mer än KPI.<sup>14</sup> Det kan tyda på en sämre produktivitet utveckling än i andra branscher. Forskning och innovation är en viktig komponent för att nå högre produktivitet utveckling och Trafikverket bör överväga om man har valt rätt ambitionsnivå här. Av Trafikverkets beräknade behov för drift, underhåll och reinvesteringar (vidmakthållande) avsätts knappt en procent till forskning och innovation.

### **Resursbehoven ökar också inom andra åtgärdsområden**

Så kallade trimnings- och miljöåtgärder är viktiga för att skapa eller bibehålla tillgänglighet, säkerhet och god miljö. Trafikverket angav inför beslut om nu gällande nationell plan ett resursbehov som var 50 procent högre än de medel som tilldelades i nationell plan. Inför kommande planperiod 2022–2033 anges nu ett betydligt större resursbehov. Trafikverket anger att genomförda inventeringar gör att de i dag har en bra kunskap om brister och behov av trimnings- och miljöåtgärder. Trafikanalys menar därför att det finns goda skäl att i kommande plan sätta av mer resurser till området. Trafikverket framhåller att åtgärderna är samhällsekonomiskt lönsamma. Verket har dock inte räknat på alla åtgärder i detalj utan baserar beräkningarna på typexempel och gör bedömningen att dessa åtgärder sammantaget är samhällsekonomiskt lönsamma och har god transportpolitisk måluppfyllelse.

Vad gäller stärkt krisberedskap, civilt försvar och säkerhetsskydd så är det mycket som tyder på att resursbehovet, som Trafikverket anger, är större framöver än tidigare. Det är ett mer skarpt och tydliggjort område från regeringens sida i dag, och därför kan det vara rimligt att det också bör få kosta mer.

Vad gäller forskning och innovation i stort vill Trafikverket ligga kvar på samma nivå budgetmässigt som i nu gällande plan, där knappt hälften kommer från vidmakthållandeanslaget. Det kanske är rimligt, även om de utmaningar vi i dag står inför beträffande bl.a. klimatmål, digitalisering och automatisering är större än tidigare, vilket kan tänkas öka behovet av forskning, innovation och demonstration. Frågan är också om Trafikverket initierar och finansierar den forskning de behöver. Lyckas Trafikverket utlysa de viktigaste områdena där ny kunskap behövs och följer man upp och implementerar de resultat som skulle kunna implementeras? Fördelas resurserna till de områden där behoven är som störst och sker internationella samarbeten i den utsträckning som är möjligt? Trafikanalys menar att kommande resurser till forskning, innovation och demonstration hur som helst inte bör sänkas.

### **Inriktning plus 20 procent i en tolvårsplan förordas**

Enligt direktivet ska åtgärder i gällande plan fullföljas och nya stambanor byggas ut i den takt som ekonomin tillåter. Till följd av kostnadsökningar för beslutade objekt i gällande plan och alltför låg budget till drift och underhåll av befintlig infrastruktur i densamma anger Trafikverket att detta är svårt och därmed krävs prioriteringar.

<sup>14</sup> Trafikverkets inriktningsrapport sid. 12.



Trafikverket har enligt direktivet att redovisa inriktningar för de två alternativa perioderna (2022–2033 och 2022–2037) med vardera tre olika finansieringsnivåer (622,5 respektive 830 miljarder kronor plus/minus 20 procent). Trafikverkets redovisning innefattar däremot tio olika inriktningar där minus 20 procentsnivåerna exkluderar alla delar av nya stambanor, medan bas- och plus 20 procentsnivåerna består av två alternativ; med och utan delar av nya stambanor.

Trafikanalys menar att det finns en god logik i att redovisa alla dessa inriktningar, eftersom det tydliggör värdet av de samlade effekterna sett i samhällsekonomiska termer för varje inriktning och möjliggör jämförelser.

Trafikanalys förordar inriktningen plus 20 procent utan nya stambanor eftersom det möjliggör en större transportpolitisk måluppfyllelse. Nya stambanor beräknas vara samhällsekonomiskt olönsamma och om de inkluderas på ett sådant sätt att lönsamma järnvägs- och väginvesteringar trängs undan är det ineffektivt. Med fler lönsamma åtgärder ökar den samhällsekonomiska nyttan med 70 miljarder kronor eller mer.

Inriktningen innebär bland annat att det går att genomföra alla övriga beslutade investeringar i gällande plan, att vidmakthållandet kan hållas på en hög nivå och att det dessutom är möjligt att återta visst eftersatt underhåll. Resurser till trimnings- och miljöåtgärder samt till stadsmiljöavtal och regionala planer ökar också. Att det dessutom finns kvar drygt 20 miljarder kronor till nya investeringar är också fördelaktigt, eftersom det sannolikt finns viktiga nya investeringar som behövs under kommande planperiod, vilket pågående bristanalyser sannolikt påvisar.

Det ska noteras att av den totala ramen i plus 20 procentsinriktningen går 54 procent till vidmakthållande och 19 procent till namngivna investeringar (varav 74 procent till järnvägsinvesteringar, 22 procent till väginvesteringar och 4 procent till sjöfart.)

#### *En sextonårsplan minskar vårt framtida handlingsutrymme*

Trafikanalys menar att det förefaller olämpligt att förlänga planperioden från 12 till 16 år (2022–2037). Som Trafikverket skriver kommer då investeringsmedel bli uppbundna en lång tid framöver. Trafikanalys menar att det därmed finns en risk att vi inte kan genomföra de åtgärder vi då skulle prioritera. Vi lever mer än tidigare i förändringens tidevarv där utvecklingen sker snabbare än tidigare och det är svårare än tidigare att prognostisera både trafik- och teknikutveckling. Inte minst har den pågående pandemin visat detta. Det är önskvärt att planera infrastruktur inom den tidshorisont vi kan överblicka och eftersträva viss flexibilitet för framtiden. Det bör framöver finnas möjlighet att bygga elvägar (och annat) vi i dag inte har en klar bild om och det kan därför vara riskfyllt att redan nu fylla upp investeringsmedel och påbörja byggnationer som tar medel även in på 2040-talet.

#### **Finansiering saknas för flera större investeringar som efterfrågas**

Elvägar och laddstolpar och annat kopplat till elektrifiering är inte finansierat och behöver lösas i närtid. Hur och av vem finansiering bäst kan hanteras är oklart. Det behövs ett samlat helhetsgrepp i frågan. Kanske står lösningen att finna i det pågående arbetet med en Elektrifieringsstrategi och Elektrifieringskommission? Automatisering/digitalisering av

infrastruktur i större skala är en annan typ av investeringsinriktning som kan behöva belysas närmare.

Finansiering av nya isbrytare som inte längre kan livstidsförläggas behöver också hanteras i närtid. Sjöfart i norra Sverige är fortsatt mycket viktigt. Hur nya isbrytare ska finansieras behöver belysas närmare och då tydliggöra behovet för framtiden och hur detta behov kan uppnås kostnadseffektivt. Frågan är kopplad till vilka hamnar som det ska brytas is till, hur långa väntetider fartyg ska kunna acceptera samt om och i så fall hur fartyg med olika laster ska prioriteras.

Om det är möjligt att finansiera nya stambanor, eller valda delar av dessa, utanför ordinarie budget behöver också beaktas och övervägas. Frågan är om det finns skäl att pröva detta i kommande efterdyningar av Corona? Finns det positiva effekter av att stimulera ekonomin genom att satsa på vissa delar av nya stambanor trots att de beräknas vara samhällsekonomiskt olönsamma?

Höghastighetsjärnväg är efterfrågat men har en mycket hög kostnad och beräknas vara samhällsekonomiskt olönsamt. I dagsläget framstår det inte heller möjligt med finansiering inom ramen för infrastrukturbudgeten eftersom det finns annat som först behöver finansiering för att komma till stånd. Att lånefinansiera är inte att rekommendera innan det är klarlagt hur lånet ska betalas tillbaka. Att det inte är osannolikt att det även kan kosta mer än nu beräknat måste också beaktas.

### **Samhällsekonomiska effekter och hållbarhetsbedömning redovisas övergripande, men målkonflikter hanteras inte**

De samhällsekonomiska effekterna av de olika inriktningarna redovisas på ett övergripande plan i rapporten, dels som prissatta effekter i form av summerade nettonuvärden för respektive alternativ, dels som ej prissatta effekter. Effekterna presenteras i förhållande till nuvarande plan. Resultaten visar att ett ökat ekonomiskt utrymme ger positiva effekter som överstiger de satsade pengarna, framförallt för de alternativ som exkluderar nya stambanor. Det förklaras därefter vad som ingår i nettonuvärdena och hur det påverkar olika transportpolitiska mål. Trafikanalys hade gärna läst mer om de samhällsekonomiska effekterna, exempelvis hur effekterna för respektive inriktning skulle blivit jämfört med det "referensalternativ" som relaterats till i hållbarhetsbedömningarna (bl.a. baserat på beslutad politik 2018).<sup>15</sup> Men vi förstår att tiden varit knapp för en sådan omfattande analys.

Målkonflikter hanteras inte i rapporten med motiveringen att namngivna åtgärder inte hanteras enskilt, utan gruppvis, i inriktningsunderlaget. Trafikanalys hade dock gärna sett en övergripande diskussion om målkonflikter utifrån de övergripande inriktningarna för att tydliggöra de svårigheter som finns.

Någon närmare analys av hur transportpolitisk måluppfyllelse påverkas av klimatmålsinriktningen eller de olika inriktningarna har Trafikverket inte direkt genomfört. De redovisar däremot en hållbarhetsbedömning, som kan ses som en analys av måluppfyllelsen. Hållbarhetsbedömningen genomförs i form av en gapanalys dels i

<sup>15</sup> Sid. 151 i Trafikverkets inriktningsrapport samt detaljerat i underlagsrapport Effekter, s. 47.

förhållande till de målsättningar som har formulerats i Trafikverkets Målbild 2030, dels relativt förväntad utveckling givet ett "referensalternativ" baserat på beslutad politik 2018. Trafikverket påpekar att det är svårt att dra slutsatser om hur de olika inriktningarna skiljer sig åt i måluppfyllelse för respektive mål, eftersom det beror på vilka åtgärder som i praktiken senare kommer att genomföras. Att klimatmålet nås i alla inriktningar anges förstås eftersom det är en förutsättning. Prioritering av underhåll, trimnings- och miljöåtgärder anges ha potential att bidra positivt till flera mål. Likaså ger en högre ekonomisk ram god möjlighet till högre måluppfyllelse inom de flesta målområden, men i varierande grad och beroende på hur olika åtgärder kombineras.

Trafikanalys menar att det är lovligt att Trafikverket genomfört en hållbarhetsbedömning i denna inriktningsplanering och vi förstår att det är en svår och komplex uppgift att genomföra. Vi hade gärna sett mer, exempelvis en gapanalys av etappmålet (inom ramen för strategin för mer levande städer) att 25 procent av persontransportarbetet sker med gång, cykel eller kollektivtrafik.<sup>16</sup>

### **Brister i transportsektorns kompetensförsörjning**

Kompetensförsörjning är en viktig fråga för framtiden på många sätt och behöver därför belysas noggrant.

Trafikverket pekar på stora brister när det gäller kompetensförsörjningen inom infrastrukturbranschen, främst på järnvägssektorn där det råder stor brist på vissa kritiska yrken inom järnvägsbyggande. Trafikverket har ett särskilt uppdrag som gäller framtidens kompetensförsörjning på järnvägsområdet, och vi vill därför komplettera Trafikverkets analys på övriga områden.

Trafikverket tar upp behovet av nya tekniska kompetenser inom området automatisering, digitalisering med mera. Trafikanalys bedömer att dessa typer av teknikområden är mycket populära och att det redan finns efterfrågan på den typen av utbildningar. Transportbranschens utmaning härvidlag är att locka män och kvinnor i konkurrens med telekom, dataföretag med flera. Trafikverket beskriver dock inte någon plan för hur människor ska lockas till just infrastrukturbranschen. En viktig faktor är förmodligen att minska den snedvridna könsfördelningen och göra sektorn mer intressant för kvinnor att söka sig till. Det breddar det framtida kompetensunderlaget.

När det gäller flyg och sjöfart är Trafikverkets analys mindre djuplodande än när det gäller väg och järnväg, och man menar att situationen inte är lika illa som för järnväg. Men för både flyg och sjöfart gäller problemet att besättningarna är hemifrån långa perioder, vilket kan göra dessa yrken mindre attraktiva. Och även om Trafikverkets ansvar rör infrastrukturen mer än trafiken, är det viktigt med kompetens om hur trafiken fungerar för att kunna göra goda analyser om vilken infrastruktur som behövs. Därför är det angeläget att även analysera kompetensförsörjningen för piloter, flygledare, sjökaptener, maskinister med flera. När det gäller sjöfart har Trafikanalys i annat sammanhang kommit fram till en dyster bild över kompetensförsörjningen med såväl

<sup>16</sup> [www.trafa.se/globalassets/rapporter/2019/rapport-2019\\_7-gang--cykel--och-kollektivtrafik---uppfoljning-och-indikativa-kommunala-mal.pdf](http://www.trafa.se/globalassets/rapporter/2019/rapport-2019_7-gang--cykel--och-kollektivtrafik---uppfoljning-och-indikativa-kommunala-mal.pdf)

stora pensionsavgångar som en minskande antagning och examinering av sjökapten med flera yrken.<sup>17</sup> Bristen på kvinnor inom sjö- och luftfart gör rekryteringsbasen mindre och behöver fokuseras på framöver. Inte minst för luft- och sjöfart kan det också visa sig att covid-19-pandemin skapar problem för framtiden. Det är inte säkert att personal som blivit uppsagd eller permitterad, och fått anledning att testa annan försörjning, hittar tillbaka till sektorn.

Trafikanalys kan också komplettera Trafikverkets underlag med en kartläggning och analys av sysselsättningen inom transportområdet.<sup>18</sup> Trafikverket skriver exempelvis att tillgången på piloter är relativt god, men vår analys visar att det blir stora pensionsavgångar framöver och att återväxten är svag. Bland flygledare är återväxten inte lika svag, och den största pensionsavgången ligger fem år efter piloternas.

#### *Trafikverkets egen kompetensförsörjning*

Trafikanalys vill också komplettera Trafikverkets analys när det gäller Trafikverkets egen kompetens. Trafikverket säger ingenting om försörjningen kring den egna kompetensen, men den kan ha stor betydelse för vilka kostnader som de olika projekten tar i anspråk.

Trafikverket är en mycket stor beställare med stora behov av upphandlings- och beställarkompetens, utöver den sakkompetens som upphandlingen samtidigt kräver. Hur ser situationen ut när det gäller utbildning i upphandling och konkurrensregler med mera? Likaså när det gäller samhällsplanering? En viktig resurs Trafikanalys vill lyfta fram är dataanalysen och kompetensen för de transportmodeller och prognosverktyg som används, t.ex. Sampers och Samgods. Trafikanalys uppfattar att denna kompetens är relativt smal och kan utgöra en flaskhals i Trafikverkets arbete med att göra planer och prognoser. Detsamma gäller samhällsekonomisk kompetens utanför ansvarig enhet och i vilken utsträckning ett samhällsekonomiskt synsätt får möjlighet att genomsyra Trafikverket. Är det en möjlighet att tillse att resurser till underhåll och reinvestering används på ett så effektivt sätt som möjligt genom att involvera t ex samhällsekonomer och naturvetare/biologer i högre grad? Tillsammans med den ingenjörsmässiga sakkompetensen på underhåll finns det en god potential att inom detta område på sikt ta fram relevanta effektsamband för att framöver möjliggöra bättre avvägningar mellan nytta och kostnad.

#### *Konsekvenser av kompetensbrist*

Trafikverket tar också upp konsekvenserna av kompetensbristen och pekar framförallt på tidsförseningar och kostnadsökningar. Trafikanalys vill betona att tidsförseningarna kan komma att röra sig om förseningar i trafik som beror på anläggningsfel, men kanske framförallt tidsförseningar inom infrastrukturbyggandet, som ger stora budgeteffekter. Dessutom kan kompetensbristen leda till både arbetsplatsolyckor vid byggande och trafikolyckor, vilket givetvis också innebär stora kostnader. Många gånger beror olyckor

<sup>17</sup> se Trafikanalys (2020), *Svensk sjöfarts internationella konkurrenssituation 2020*, s. 23, [www.trafa.se/globalassets/rapporter/2020/rapport-2020\\_9-svensk-sjofarts-internationella-konkurrenssituation.pdf](http://www.trafa.se/globalassets/rapporter/2020/rapport-2020_9-svensk-sjofarts-internationella-konkurrenssituation.pdf)

<sup>18</sup> En underlagsrapport från 2018 gjord av WSP på uppdrag av Trafikanalys. [www.trafa.se/globalassets/rapporter/underlagsrapporter/2018/underlagsrapport\\_sysselsattning-transportområdet.pdf](http://www.trafa.se/globalassets/rapporter/underlagsrapporter/2018/underlagsrapport_sysselsattning-transportområdet.pdf)

på bristande rutiner och bristande kompetens eller utbildning, vilket Trafikverket borde lyfta fram tydligare i sin konsekvensanalys.

Generaldirektör Mattias Viklund har beslutat i detta ärende efter föredragning av Anders Ljungberg. I beredningen av ärendet har också Björn Olsson, Linda Ramstedt, Krister Sandberg och Mats Wiklund deltagit.

Mattias Viklund

Generaldirektör